

LA NUEVA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Este artículo ha sido elaborado por Pablo Hernández de Cos y Javier J. Pérez, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

En septiembre de 2011 se decidió reforzar el marco de reglas presupuestarias vigentes en España con la aprobación de una reforma de la Constitución, según la cual se elevó a rango constitucional la obligación de que todas las Administraciones Públicas (AAPP) adecuen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria¹. Con posterioridad, el 27 de abril de 2012 se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP), que desarrolla la citada reforma constitucional, reemplazando las leyes de estabilidad vigentes. La LEP introdujo modificaciones significativas en las definiciones y mecanismos de determinación de los límites de déficit, deuda y gasto públicos aplicables a los distintos niveles de las AAPP, así como cambios en los procedimientos y mecanismos de corrección en caso de desviación con respecto a los mismos.

Las nuevas reglas presupuestarias y su encaje legal constitucional responden a una tendencia compartida por el resto de países europeos, y reflejada en distintas reformas recientemente introducidas en la arquitectura institucional de la unión monetaria². En efecto, la respuesta de política económica a la crisis de deuda soberana en el área del euro está siendo muy amplia e incluye, entre otros aspectos, una revisión del marco de gobernanza económica de la UE. En materia presupuestaria se ha aprobado, en primer lugar, una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) con el objetivo de fortalecer su implementación, que incluye una modificación de la vertiente preventiva con la incorporación de la evolución del gasto en la evaluación del cumplimiento de los objetivos presupuestarios a medio plazo de los países, el reforzamiento del criterio de la deuda pública, así como la introducción de nuevas obligaciones de información y sanciones financieras para los países de la zona del euro, que se aplicarán con mayor anticipación y de manera más gradual y gozarán de un mayor automatismo en su aprobación. Asimismo, la reforma reconoce la importancia de una definición adecuada de los marcos fiscales no solo a nivel europeo, sino también en el ámbito nacional, por lo que se exige a los Estados miembros el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos en sus marcos presupuestarios con el fin de que contribuyan de una manera más eficaz al logro de la estabilidad presupuestaria. Asimismo, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), acuerdo intergubernamental firmado por el Consejo Europeo el 2 de marzo de 2012, los países se comprometen a mantener un saldo estructural equilibrado y a trasladar este compromiso a sus ordenamientos jurídicos nacionales y, preferiblemente, a la Constitución.

Este es el contexto en el que se enmarca la reforma del marco presupuestario en España, cuyo análisis detallado se realiza en este artículo. Para ello, en el siguiente apartado se repasan y analizan los límites cuantitativos al déficit, deuda y gasto públicos que establece el nuevo marco, mientras que en el apartado tercero se examinan los casos en que la ley permite desviaciones respecto a esos umbrales. La reforma incluye un período transitorio para avanzar gradualmente en la reducción del déficit y de la deuda desde sus niveles actuales hasta situarlos por debajo de los límites establecidos que finaliza en 2020. Las

¹ Véase Hernández de Cos (2011).

² Véase Caballero *et al.* (2011).

disposiciones relativas a este período transitorio se analizan en el apartado cuarto. El artículo se completa con un recuadro en el que se resumen los procedimientos de fijación de objetivos y de seguimiento y control de su cumplimiento incluido en la LEP. En el último apartado se presentan algunas conclusiones.

Límites cuantitativos al déficit, deuda y gasto públicos

La Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece tres tipos de restricciones a la actuación de las AAPP: no podrán alcanzar un saldo público deficitario en términos estructurales, el crecimiento del gasto público deberá ser como máximo el del crecimiento potencial nominal de la economía y la ratio de deuda pública sobre PIB no podrá superar el 60 %. A continuación se describen y analizan estos límites.

EL LÍMITE AL DÉFICIT PÚBLICO EN TÉRMINOS ESTRUCTURALES

La LEP fija un límite al déficit público definido en términos estructurales frente a su aplicación sobre el déficit observado como sucedía en las leyes de estabilidad presupuestaria previas. En concreto, establece que el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) no podrán incurrir en un déficit estructural³. Este criterio no se aplica, sin embargo, a las Corporaciones Locales (CCLL) y la Administración de la Seguridad Social (SS), que deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, y no solo en términos del saldo estructural correspondiente⁴.

La estimación del déficit estructural se obtiene como diferencia entre el déficit observado y el déficit cíclico⁵, y este último se calcula mediante la aplicación de las elasticidades de los ingresos y gastos públicos a la desviación, o brecha de producción, entre el PIB observado y el potencial o tendencial. Existen diferentes métodos disponibles en la literatura económica para la estimación de la brecha de producción y la elasticidad de los ingresos y gastos públicos. La Ley ha optado por aplicar el método que se utiliza en la actualidad en la Unión Europea, esto es, déficit ajustado del ciclo y neto de medidas excepcionales y temporales, desarrollado por la Comisión Europea (CE) de forma conjunta con los Estados miembros⁶. En concreto, este método se basa en la estimación del PIB potencial basada en una función de producción, que requiere evaluar cada uno de sus componentes (empleo, capital y productividad total de los factores) en sus valores

3 Debe recordarse que la normativa del TCEG establece un límite al déficit estructural del 0,5 % del PIB, aunque se permite un déficit estructural de, como mucho, el 1 % del PIB en caso de que la ratio de deuda pública sobre el PIB se encuentre significativamente por debajo del 60 % del PIB y los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo sean bajos. Por su parte, la vertiente preventiva del PEC establece la necesidad de alcanzar los objetivos de medio plazo (MTO), que se definen también en términos del déficit estructural. Cada Estado miembro presenta su propio objetivo presupuestario a medio plazo en su programa de estabilidad o de convergencia, que no puede superar el derivado de la metodología de cálculo acordada, y es valorado por el Consejo ECOFIN. Estos objetivos se revisan cuando se realiza una reforma estructural importante y, en cualquier caso, cada cuatro años. En el caso de España, de acuerdo con la metodología de cálculo de los objetivos de medio plazo acordada por el ECOFIN en julio de 2009 [Comisión Europea (2010)], el déficit estructural podría alcanzar hasta alrededor del 0,5 %, aunque la actualización del Programa de Estabilidad 2009-2010 fijó este objetivo en un saldo estructural en equilibrio, que se mantuvo en los programas de estabilidad posteriores.

4 En el caso de las CCLL, la ley de estabilidad previa permitía a los ayuntamientos de mayor tamaño alcanzar un déficit del 0,05 % del PIB cuando el crecimiento económico fuera inferior al 2 %. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los ingresos de las CCLL pueden presentar una cierta respuesta cíclica, dado que cuentan con una participación en los ingresos tributarios del Estado (que dependen de la evolución del ciclo económico) y, en el caso de los grandes municipios, con la cesión de un porcentaje del IRPF, IVA y los impuestos especiales. Por lo tanto, el cumplimiento de los límites establecidos en términos de saldo público observado cero obligará a que estas entidades deban alcanzar un superávit estructural en las expansiones, que les permita compensar el impacto negativo sobre la recaudación en las épocas de desaceleración sin tener que aplicar medidas compensatorias de ajuste.

5 El cálculo del saldo estructural requiere, además, ajustar este último por los factores temporales o excepcionales.

6 Véase Denis *et al.* (2006) y Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria establece un procedimiento muy detallado para la fijación anual de los objetivos presupuestarios para el conjunto de las AAPP y sus agentes. Además, detalla los mecanismos para el seguimiento del cumplimiento de estos objetivos, establece mejoras significativas en términos de transparencia de las cuentas públicas y fija un conjunto de instrumentos para prevenir los incumplimientos o corregirlos en caso de que se produzcan. En este recuadro se detallan los principales aspectos de la nueva legislación en relación con estas cuestiones.

1 Procedimiento de fijación de objetivos presupuestarios y su seguimiento

- Antes del 1 de abril de cada año (t), el Ministerio de Hacienda y AAPP (MHAP) deberá hacer una propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad y de deuda pública para los tres años siguientes tanto para el sector AAPP como su desglose por subsectores. La propuesta será remitida al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y el Consejo Nacional de Administración Local (CNAL), que dispondrán de 15 días para emitir un informe sobre la misma¹.
- Tras el informe del CPFF y la CNAL, en el primer semestre del año (t) el Gobierno fijará los objetivos de estabilidad, incluido el límite de gasto del Estado. El acuerdo del Consejo de Ministros se remitirá a las Cortes Generales para su aprobación.
- Una vez aprobados los objetivos por subsectores, el MHAP propondrá al CPFF los objetivos individuales de cada comunidad autónoma (CA) para que emita un informe en el plazo de 15 días. Con posterioridad, el Gobierno aprobará los objetivos de cada CA.
- La elaboración de los proyectos de presupuesto de las AAPP habrá de acomodarse a dichos objetivos. En particular, las CCAA y las CCLL deberán aprobar sus límites de gasto, antes del 1 de agosto, y remitir las líneas fundamentales de sus próximos presupuestos, antes del 1 de octubre, al MHAP, que informará sobre la adecuación de los mismos a los objetivos de antes del 15 del mismo mes de octubre.
- En el primer trimestre del año siguiente (t+1), el MHAP informará al Gobierno sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública en los presupuestos iniciales de las AAPP y sobre el cumplimiento de la regla de gasto de esos mismos presupuestos iniciales para el caso de la Administración Central (AC) y de las CCAA.

- Antes del 1 de octubre del año siguiente (t+1), el MHAP presentará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de las reglas en el año anterior (t), que también incluirá una previsión sobre el cumplimiento en el ejercicio corriente.

2 Mejora de la transparencia

- Los presupuestos de todas las AAPP deben incluir información precisa para relacionar el saldo de ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación según el Sistema Europeo de Cuentas Nacional (SEC).
- Se establecen unos requisitos mínimos de información que deberán proporcionar las AATT, entre los que se incluyen liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las CCAA y trimestrales en el caso de las CCLL, y toda la información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional². Así, desde junio de 2012 la IGAE comenzó a publicar de manera regular cuentas trimestrales de todos los subsectores de las AAPP en términos del SEC 95. Asimismo, desde octubre de 2012 el MHAP viene publicando de manera regular las cuentas mensuales de las CCAA en términos de contabilidad presupuestaria y, desde marzo de 2013, en términos de contabilidad nacional para las CCAA y la SS.

3 Mecanismos de prevención de los incumplimientos

- El Gobierno deberá formular una advertencia a las CCAA o a las CCLL cuando aprecie el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad, de deuda o de la regla de gasto. Tras esta advertencia, la administración responsable deberá tomar medidas en el plazo de un mes para corregir la situación, y, de no hacerlo así, o bien en el caso de que el MHAP considere que dichas medidas no son suficientes, se podrán imponer algunas de las medidas coercitivas previstas en la Ley.
- Se establece un sistema de prevención automático cuando la deuda se sitúe por encima del 95 % de los límites establecidos en la propia Ley³. En este caso, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas serán las de tesorería.
- Para el caso del subsector de la Seguridad Social, si el Gobierno proyecta en el largo plazo un déficit en el sistema de pensiones, deberá revisar de forma automática el factor de sostenibilidad previsto en la Ley 27/2011, de 1 de agosto,

¹ La propuesta estará acompañada de un informe en el que se evalúe la situación económica en el horizonte temporal de fijación de los objetivos, que será elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MEC), previa consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la CE.

² Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

³ En el período transitorio, hasta el año 2020, el porcentaje considerado será del 100 %.

sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

4 Mecanismos de corrección de los incumplimientos

- La Ley establece que la administración pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Asimismo, en el caso de que se incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública todas las operaciones de endeudamiento de las CCAA o las de largo plazo de las CCLL precizarán autorización del Estado^{4,5}.
- Cuando, en circunstancias normales, la AC, las CCAA o las CCLL incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, deberán formular un Plan Económico Financiero (PEF), que debe permitir la corrección de las desviaciones en el plazo de un año. En el caso de que se den las circunstancias excepcionales contempladas en la Ley, la aparición de desviaciones requerirá la presentación de planes de reequilibrio (PR) que incluyan las sendas previstas para volver a alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria o el de deuda pública⁶. En este caso, la Ley no establece ningún plazo para la corrección.
- El MHAP informará trimestralmente del seguimiento de todos los PEF y PR en vigor. Si en algún informe se veri-

fica alguna desviación en la aplicación de las medidas se requerirá a la administración responsable que la corrija. Si en el informe trimestral siguiente se verifica que no se ha dado cumplimiento a las medidas del plan y eso motivara el incumplimiento del objetivo de estabilidad, el MHAP podrá imponer las medidas coercitivas contempladas en la Ley.

- En caso de incumplimiento de los PEF o de los PR, la LEP establece la obligación de que la Administración responsable apruebe en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo. En paralelo, se establecerá una sanción, consistente en la obligación de constituir un depósito remunerado en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su PIB⁷. Si en el plazo de tres meses no se hubieran aplicado las medidas pertinentes de corrección, el depósito dejará de generar intereses, y, si transcurrido un nuevo plazo de tres meses, persiste el incumplimiento, el Gobierno, a propuesta del MHAP, podrá acordar que el depósito se convierta en multa. Si tras otro período de tres meses tras la fijación de la multa siguen sin adoptarse las medidas necesarias, el Gobierno podrá acordar el envío de una delegación de expertos, que deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento.
- En el caso de las CCAA, si no se adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, o no se constituyese el depósito obligatorio o las medidas propuestas por la delegación de expertos mencionadas, el Gobierno requerirá al presidente de la CA para que lleve a cabo la medida incumplida. Si no se atiende este requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la CA a su ejecución forzosa. Un procedimiento similar se prevé para el caso de las CCLL. En este caso, la persistencia en el incumplimiento puede llevar a la disolución de los órganos de la corporación local incumplidora.

4 O, en su caso, de la CA que tenga atribuida la tutela financiera de las CCLL.

5 Además, en el caso de las CCAA, si se incumple uno de esos objetivos o el de la regla de gasto se precisará un informe preceptivo y vinculante del MHAP para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con las CCAA incumplidoras.

6 Tanto los PEF como los PR deberán elaborarse en el plazo de un mes desde que se constate el incumplimiento o se aprecien las circunstancias excepcionales, respectivamente, y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses. En el caso de la Administración Central, los planes serán elaborados por el Gobierno (a propuesta del MHAP) y se remitirán a las Cortes Generales para su aprobación y en caso de que se rechacen, el Gobierno dispondrá de un mes para presentar un nuevo plan. En el caso de las CCAA, los planes formulados por ellas mismas se remitirán al CPFF y, en caso de no ser considerados idóneos, este requerirá a la CA la presentación de un nuevo plan. Si no se presenta un plan en el plazo requerido o es rechazado de nuevo, el MHAP podrá imponer las medidas coercitivas establecidas en el proyecto.

7 Además, como la normativa previa, la ley establece que en el caso de que sean de aplicación a España sanciones en el marco de la normativa europea se trasladará a las administraciones responsables la parte que les sea aplicable.

	Elasticidades [1]	Pesos de los ingresos/gastos sobre PIB (promedio 1995-2012) [2]	Sensibilidades cíclicas [3] = [1] x [2] / 100
Total de impuestos y cotizaciones sociales	1,08	33,8	0,36
IRPF	1,92	7,0	0,13
Impuesto de Sociedades	1,15	2,9	0,03
Impuestos indirectos	1,00	10,9	0,11
Cotizaciones sociales	0,68	13,0	0,09
Total de gastos corrientes primarios	-0,16		
Seguro de desempleo	-3,30	1,8	-0,06
Resto de gastos primarios	-0,03	31,7	-0,01
Sensibilidad cíclica de las AAPP			0,43

FUENTES: IGAE y Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre.

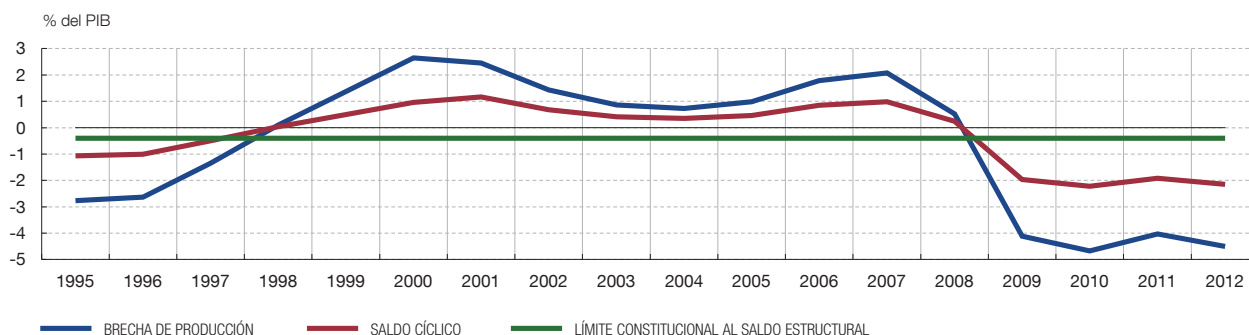
potenciales^{7 8}. En cuanto a las elasticidades de las variables fiscales con respecto al ciclo, estas se estiman para el IRPF, el impuesto sobre sociedades, los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales, en el caso de los ingresos, y para las prestaciones por desempleo y el resto de gastos primarios, en el caso de los gastos (véase cuadro 1)⁹. La sensibilidad agregada del saldo público al ciclo económico se puede obtener como suma ponderada de esas elasticidades de ingresos y gastos públicos, donde las ponderaciones son los pesos de los distintos ingresos y gastos sobre el PIB nominal. Asumiendo una estructura de ingresos y gastos constante, la Comisión Europea fija esta sensibilidad cíclica del saldo público español en un valor ligeramente superior al 0,4. El componente cíclico del déficit en cada año se obtiene, por tanto, multiplicando esta sensibilidad por la brecha de producción (expresada en porcentaje del PIB potencial). Finalmente, como se ha mencionado con anterioridad, el componente ajustado del ciclo del déficit se obtiene como diferencia entre el saldo público observado y su componente cíclico estimado.

Desde el punto de vista del diseño de la política fiscal, la fijación del límite del déficit público en términos estructurales tiene la ventaja principal de que permite preservar su carácter estabilizador. En efecto, el componente cíclico del déficit se reduce (aumenta) en períodos de expansión (recesión) económica, dado que los ingresos públicos tienden a crecer (disminuir) y el gasto público a caer (aumentar) por la mera actuación de los estabilizadores automáticos, generando un efecto estabilizador sobre la economía. En la medida

7 En el caso del *stock* de capital, se estima a partir de una ecuación de dinámica de acumulación del capital en la que el capital del período es igual a la inversión bruta más el capital del período anterior y menos la depreciación. En cuanto al empleo potencial, este se estima a partir de la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años), la tasa de actividad potencial, el número de horas potenciales trabajadas por empleado y la NAWRU o tasa de desempleo no aceleradora de los salarios. Tanto la tasa de participación como el número de horas potenciales se obtienen aplicando el filtro de Hodrick-Prescott (HP) a las series observadas (o previstas). Por su parte, la NAWRU se estima como el componente no observable de una curva de Phillips que incluye como regresores la aceleración de la participación de los salarios en el PIB, la productividad del trabajo y los términos de comercio (definido como diferencia entre la tasa de crecimiento del deflactor del PIB y del consumo privado). Los pesos del factor trabajo y capital se fijan en 0,65 y 0,35. Finalmente, la PTF potencial se obtiene como una estimación de la tendencia del residuo anual del PIB una vez descontada la aportación del trabajo y del capital.

8 El período muestral de la estimación abarca desde el año 1980 hasta los seis años posteriores al año en curso (t) y se efectúa con datos anuales. Esta extensión es necesaria para evitar el problema de la sensibilidad del filtro Hodrick-Prescott a la información disponible en los extremos de la muestra. Para la extensión de las series se utilizan las previsiones macroeconómicas del Ministerio de Economía y Competitividad para el período entre t y t+3, mientras que entre t+4 y t+6 se extienden las series de horas trabajadas, tasa de participación y PTF mediante la aplicación de modelos ARIMA. En cuanto a las proyecciones de población, se utilizan las estimaciones de corto plazo del INE.

9 Véase Comisión Europea (2005).



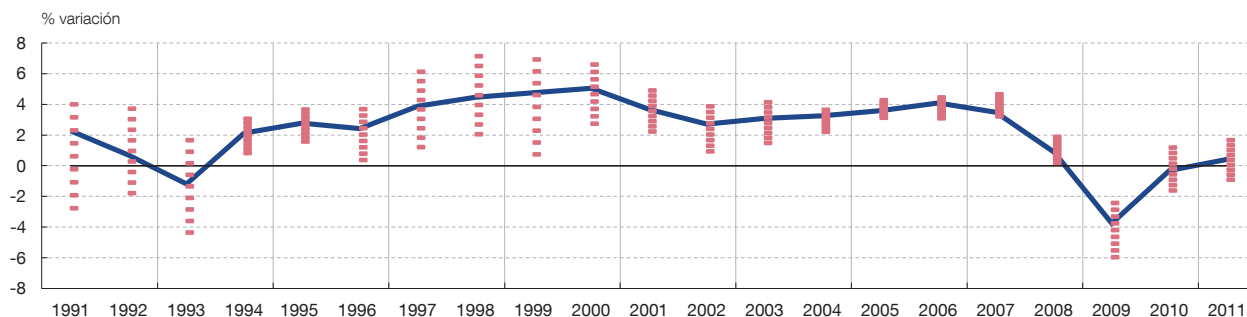
FUENTE: AMECO (actualización del 22 de febrero de 2013).

que los límites sobre el déficit estructural no afectan a la evolución del componente cíclico del déficit, una regla así definida permite el libre juego de estos estabilizadores automáticos. Además, podría permitir una actuación discrecional contracíclica de la política fiscal, más allá de la derivada de los estabilizadores automáticos, pero ello requeriría alcanzar superávits estructurales en las épocas de bonanza económica. Así, sobre la base de las estimaciones de saldo cíclico de las AAPP realizadas por la Comisión Europea para el período 1995-2012, una hipotética aplicación de la regla de déficit estructural cero habría sido compatible con oscilaciones del saldo de las AAPP en un rango comprendido entre un déficit máximo del 2,2 % del PIB en 2010 y un superávit del 1,1 % del PIB en 2000, valores del saldo cíclico estimado por la CE para esos años (véase gráfico 1).

La principal dificultad práctica de la definición del límite al déficit público en términos estructurales surge del hecho de que esta variable no es observable y requiere ser estimada, existiendo, como se ha señalado, diferentes métodos disponibles en la literatura económica que presentan resultados también distintos. La decisión de utilizar cómo metodología de referencia la que proporciona la Comisión Europea tiene la ventaja de que es conocida y fácilmente replicable por los analistas y evita las discrepancias que podrían surgir entre la regla nacional y la establecida a nivel europeo por la aplicación de una metodología distinta, lo que facilita el seguimiento de la situación de las finanzas públicas desde el punto de vista del cumplimiento de los compromisos comunitarios. En todo caso, debe tenerse en cuenta que las estimaciones de déficit estructural son objeto frecuente de revisiones, ya sea como resultado de la incorporación de nueva información disponible (presupuestaria o macroeconómica) o como consecuencia de posibles errores de previsión, dado que estas estimaciones requieren el uso de proyecciones macroeconómicas¹⁰. La nueva LEP no establece un tratamiento diferenciado ante la emergencia de revisiones del déficit estructural, como sí sucede en las reglas fiscales aplicadas en algunos países¹¹. Por otra parte, el establecimiento de un límite al déficit estructural que resulta aplicable no

10 En este sentido, Kempkes (2012), usando datos para los países de la OCDE, encuentra evidencia de que existe un sesgo significativo que hace que las brechas de producción estimadas en tiempo real sean más negativas que las estimadas con datos finales. La magnitud del sesgo se sitúa entre el -0,6 % y el -0,5 % del producto potencial PIB en promedio de todos los países y períodos, lo cual implica que la utilización de las brechas de producción estimadas en tiempo real habría permitido a los Gobiernos registrar déficits públicos más elevados que los que se habrían derivado de una estimación basada en el uso de los datos finales. Los resultados muestran también que el origen de estos sesgos se debería, sobre todo, a los errores sistemáticos en las proyecciones macroeconómicas y no tanto al método de estimación del producto potencial.

11 En el caso de la regla constitucional alemana, se corrige el resultado *ex post* del saldo estructural por el error en la previsión del PIB real. En el caso de la regla constitucional suiza, sin embargo, cuando se produce una desviación respecto al límite de la regla derivada de un error de proyección se incluye en su totalidad en una cuenta nacional, que solo requiere un ajuste si supera un determinado umbral.



FUENTE: Contabilidad Regional de España y Banco de España. Las líneas punteadas resaltan la distancia entre el máximo y el mínimo crecimiento en un año determinado de las diecisiete CCAA.

solo al Estado sino también a las CCAA plantea la cuestión de la estimación de este saldo estructural a nivel de cada administración pública. En este sentido, de acuerdo con lo especificado por la nueva ley de estabilidad, la Orden Ministerial ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, detalla la metodología para distribuir el déficit estructural estimado para el conjunto de las AAPP entre los distintos agentes. En concreto, se ha optado por utilizar la misma medida de la brecha de producción para todas las CCAA y el Estado, que es la resultante de la aplicación de la metodología a nivel europeo mencionada con anterioridad. Dos tipos de argumentos justificarían esta decisión. Por un lado, la dificultad que entrañaría la estimación de una medida de brecha de producción distinta por CA que, a su vez, fuera compatible con la medición agregada utilizada en el contexto del PEC. Por otro lado, se argumenta que la sincronía cíclica entre las CCAA es muy elevada, a pesar de que la dispersión de las tasas de crecimiento del PIB real de las CCAA puede ser, en algunos años, elevada, lo que podría plantear en algún caso puntual problemas prácticos de implementación del criterio de una brecha de producción única (véase gráfico 2)¹².

Se ha optado, asimismo, por utilizar el mismo valor de las elasticidades de ingresos y gastos para el Estado y todas las CCAA (véase cuadro 1). A su vez, las sensibilidades cíclicas de cada Administración se obtienen como el producto de los pesos de los distintos ingresos y gastos que se consideran cíclicos (en porcentaje del PIB nacional) por las correspondientes elasticidades. De este modo, a la hora de computar los saldos estructurales, el único factor que puede determinar la existencia de diferencias en el impacto del ciclo entre administraciones es la existencia de discrepancias en los pesos de los ingresos y gastos públicos. En particular, las administraciones en cuyas cuentas tengan mayor peso las partidas más sensibles al ciclo, como puedan ser, por ejemplo, los gastos por desempleo o el impuesto sobre la renta de las personas físicas, tendrán un saldo cíclico comparativamente mayor¹³. A los efectos de la distribución del saldo cíclico se integra la Seguridad Social en la Administración Central, dado que, como señala la orden ministerial, las prestaciones por desempleo, un gasto con un marcado carácter cíclico, pueden ser financiadas indistintamente por cotizaciones, impuestos o deuda.

En el cuadro 2 se presenta un ejercicio de cómo habría quedado la distribución del saldo cíclico entre subsectores de las AAPP en el año 2011, aplicando la metodología mencionada

12 Por ejemplo, en 2009, si bien el PIB real del conjunto de la economía se contrajo un 3,7 %, los extremos se situaron entre las caídas del 6 % de la Comunidad Valenciana y la del 2,4 % de la Comunidad de Madrid.

13 En el caso de las CCAA, debe tenerse en cuenta, además, que algunas de estas reciben transferencias del Fondo de Garantía cuya evolución en el tiempo está vinculada a los ingresos tributarios del Estado, que incluyen la recaudación del Estado por IRPF, IVA e impuestos especiales. La elasticidad respecto a la brecha de producción de esta cesta de impuestos se estima en el 1,4.

DISTRIBUCIÓN DEL SALDO CÍCLICO ENTRE SUBSECTORES DE LAS AAPP

CUADRO 2

	Brecha de producción en 2011(a)	Elasticidades	Pesos estimados en porcentaje del PIB nominal del año 2011			Distribución simulada del componente cíclico		
			Administración Central y Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Administración Central y Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6] = [1] x [2] x [3]	[7] = [1] x [2] x [4]	[8] = [1] x [2] x [5]
Total de ingresos						-0,88	-0,40	-0,12
IRPF	-4 %	1,92	3,79	3,17	0,47	-0,29	-0,24	-0,04
Impuesto de sociedades	-4 %	1,15	1,74	0,02	0,11	-0,08	0,00	-0,01
Impuestos indirectos	-4 %	1,00	3,89	3,95	2,03	-0,16	-0,16	-0,08
Cotizaciones sociales	-4 %	0,68	13,09	0,05	0,03	-0,36	0,00	0,00
Total de gastos primarios						-0,40	-0,02	-0,01
Seguro de desempleo	-4 %	-3,30	2,81	0,00	0,00	-0,37	0,00	0,00
Resto de gastos primario	-4 %	-0,03	26,94	17,27	6,77	-0,03	-0,02	-0,01
Residuo (resto de ingresos)						0,04	0,04	0,04
Saldo cíclico						-1,25	-0,39	-0,09

FUENTES: Instituto Nacional de Estadística (tablas anexas CNE), IGAE, Comisión Europea y Banco de España.

a Informe de invierno de 2013 de la Comisión Europea.

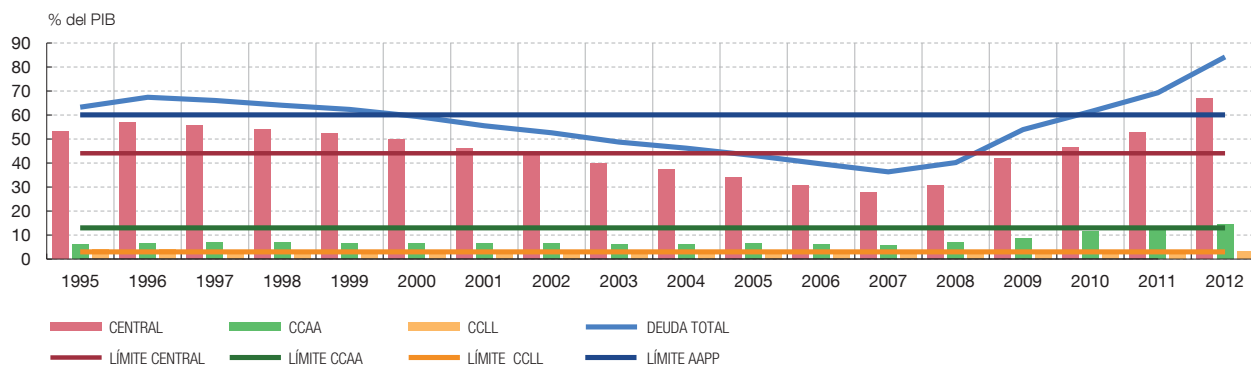
con anterioridad. Para ello se utiliza la estimación de la brecha de la producción para dicho año realizada por la CE en su Informe de invierno de 2013¹⁴, las elasticidades de ingresos y gastos públicos del cuadro 1, y unos pesos aproximados de participación en ingresos y gastos (netos de transferencias entre AAPP) por agentes basados en datos de la IGAE¹⁵. Como era de esperar, el agregado de administraciones centrales acapararía algo más del 70 % del total del saldo cíclico, debido al efecto de la Seguridad Social (tanto en su vertiente de ingresos como de gastos), mientras que a las CCAA se les asignaría cerca del 25 % y a las CCLL el 5 % restante.

EL LÍMITE A LA DEUDA PÚBLICA

La LEP establece que el peso de la deuda pública del conjunto de AAPP sobre el PIB no podrá superar el 60 % a partir de 2020. Este límite explícito a la deuda pública no se contemplaba en las leyes de estabilidad previas y supone un reforzamiento adicional del compromiso con la disciplina presupuestaria, dado que constituye la variable clave para medir la sostenibilidad de las finanzas públicas. De hecho, la reforma del PEC aprobada en 2011 tiene como uno de sus principales objetivos reforzar la operatividad del límite definido sobre esta variable. La fijación de un tope al nivel de la deuda pública evita también que queden fuera de la regla aquellas operaciones presupuestarias que no se contabilizan en el déficit público pero que generan un incremento de las necesidades de endeudamiento. Por otra parte, la norma otorga una prioridad absoluta al pago de los gastos de intereses y del capital de la deuda pública sobre el resto de compromisos presupuestarios, lo cual puede resultar especialmente importante para despejar las dudas que pueden surgir en torno a la situación de las finanzas públicas en momentos de inestabilidad financiera o de deterioro de la confianza.

¹⁴ Véase Comisión Europea (2013).

¹⁵ Se ha incluido una partida de «Residuo» para garantizar la consistencia con el saldo cíclico que se derivaría de la aproximación agregada habitual que se calcula multiplicando la sensibilidad al ciclo económico de las AAPP (0,43) por la brecha de la producción. El reparto entre subsectores del resto se ha realizado utilizando los pesos en los otros ingresos de las distintas AAPP.



FUENTE: Banco de España. Deuda pública consolidada por subsectores de las AAPP.

La LEP establece la forma de distribuir el límite del 60 % del PIB entre subsectores de las AAPP. A la Administración Central le corresponde un 44 % del PIB; al conjunto de CCAA, un 13 % (este límite se aplica también a cada una de ellas con respecto a su PIB regional), y a las CCLL, un 3 %, distribución muy similar a la observada a finales de 2011, cuando la Administración Central acumulaba alrededor del 75 % de la deuda del conjunto de las AAPP. En principio, puede argumentarse que la Administración Central debe disponer de un mayor margen de maniobra de endeudamiento, como establece la ley, con el fin de estar en mejores condiciones de responder a las perturbaciones que reciba el conjunto del país, y ayudar a suavizar las perturbaciones idiosincrásicas de cada territorio o grupos de territorios. Además, su mayor capacidad de acceso a los mercados internacionales para captar financiación podría justificar un umbral más elevado.

En el gráfico 3 se muestra la evolución de la deuda para cada subsector en los últimos años, así como los límites de deuda fijados. Se observa que la Administración Central y las CCLL habrían superado el límite de la LEP una mayoría de años, con la excepción de los períodos 2002-2009 y 2001-2008, respectivamente. Por su parte, las CCAA solo lo habrían superado en 2011 y 2012.

Relacionado con lo anterior y al igual que la legislación previa, la LEP establece que la Administración Central no podrá asumir los compromisos de deuda de las CCAA o de las CCLL, ni de las empresas públicas dependientes de estas, ni las CCAA asumir compromisos de las CCLL. Esto es lo que se conoce como «cláusula de no rescate» y su redacción en la LEP es muy similar a la que incorpora el Tratado de la Unión Europea para las relaciones entre países miembros. En un país tan descentralizado como España, esta cláusula resulta crucial para tratar de evitar que el coste de los comportamientos fiscales inadecuados en una administración se traslade al resto, y es fundamental para que el mercado de capitales mantenga un efecto disciplinador a partir de la discriminación entre las primas de riesgo de la deuda de las distintas administraciones.

En cualquier caso, la LEP establece también que las CCAA y CCLL podrán solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez. Para ello, la CA concernida deberá acordar con el MHAP un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad. Este plan será público e incluirá un calendario de aprobación, puesta en marcha y supervisión. El cumplimiento del calendario determinará el desembolso por tramos de la ayuda financiera. Además, la CA debe aceptar las condiciones particulares

en materia de seguimiento y remisión de información¹⁶. En este sentido, durante 2012 y 2013 el Gobierno ha puesto en marcha distintos mecanismos de apoyo a las CCAA y CCLL con el fin de facilitar la refinanciación de sus deudas previas o el pago a los acreedores comerciales.

LA REGLA DE GASTO

La LEP establece que el Estado, las CCAA y las CCLL aprobarán anualmente un límite de gasto no financiero. En concreto, señala que el incremento anual del gasto (del Estado, de las CCAA y de las CCLL) no podrá superar la tasa de referencia del incremento del PIB de medio plazo establecida por el MEC, de acuerdo también con la metodología de la Comisión Europea. En este sentido, la orden ministerial aprobada en diciembre de 2012 establece que el crecimiento del PIB real de medio plazo se calculará como la media de las estimaciones del crecimiento potencial del PIB real de los últimos cinco años, la estimación para el año corriente y las proyecciones para los siguientes cuatro años. Al aproximarse el valor de referencia del límite de gasto como una medida de la evolución del PIB de diez años se evita que la regla genere un comportamiento procíclico del gasto público.

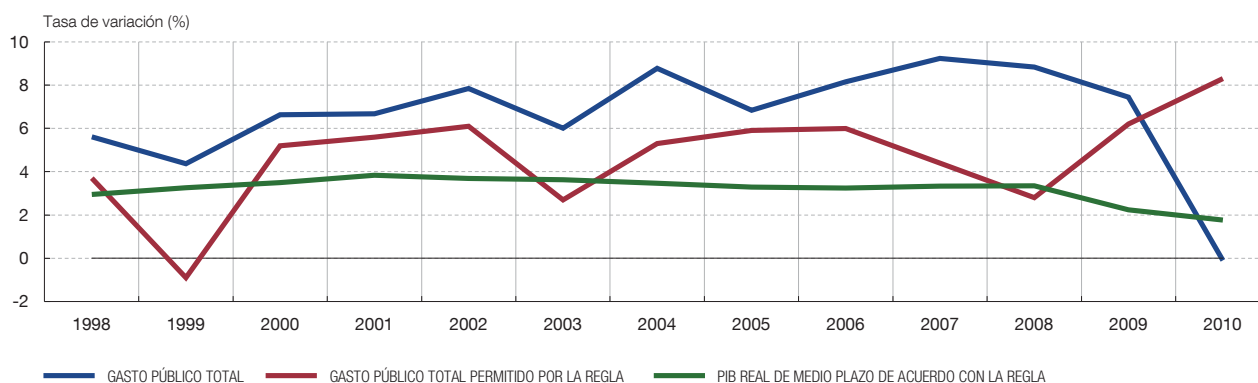
Por otra parte, para llegar al PIB potencial nominal que sirve como referencia, la LEP opta por utilizar el crecimiento anual del deflactor del PIB (observado o previsto), con un máximo del 2 %. Este límite al incremento del deflactor introduce un elemento disciplinador de la evolución futura del gasto público, evitando que se permitan aumentos del gasto muy elevados como consecuencia de un crecimiento de los precios excesivo.

Asimismo, la regla establece que el aumento de gasto permitido debe corregirse por el impacto estimado de las medidas discrecionales de impuestos planeadas, de manera que, cuando se aprueben cambios normativos que supongan incrementos permanentes (reducciones) de la recaudación, el límite de gasto deberá aumentar (deberá disminuir) en la cuantía equivalente. Esta corrección resulta totalmente justificada con el fin de acomodar el crecimiento del gasto a la evolución de los ingresos y evitar que se generen desequilibrios fiscales por la aprobación, por ejemplo, de recortes de impuestos no acompañados de reducciones equivalentes del gasto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la estimación del impacto de los cambios impositivos sobre la recaudación no es sencilla y las estimaciones realizadas *ex ante* pueden diferir en gran medida de los resultados efectivos, por lo que sería conveniente efectuar periódicamente un análisis *ex post* y acomodar el crecimiento del gasto a las posibles desviaciones que se produzcan.

En cuanto a los componentes de gasto que se encuentran sometidos al límite, se ha optado, en primer lugar, por excluir los pagos por intereses, lo cual puede justificarse por estar esta variable más allá del control de la autoridad fiscal, al menos en el corto plazo. Además, a pesar de que la regla no se aplica a las Administraciones de la SS, se excluye también el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo. Esta exclusión evitará generar un sesgo procíclico en el gasto público derivado de la aplicación de la regla¹⁷. Finalmente, también se excluye la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras administraciones públicas y las transferencias del Estado a las CCAA y a las CCLL vinculadas a los sistemas de financiación.

¹⁶ En particular, con periodicidad trimestral deberá remitir al MHAP información sobre los avales públicos recibidos y líneas de crédito contratadas, la deuda comercial contraída, operaciones con derivados y cualquier otro pasivo contingente.

¹⁷ Por ejemplo, en una fase de desaceleración económica se produciría un incremento del gasto en prestaciones por desempleo. Si la regla se aplica a esta definición de gasto, esto implicará que, para garantizar su cumplimiento, otras partidas de gasto deberán ajustarse para compensar el crecimiento del gasto total por encima del establecido en la regla, produciendo un sesgo procíclico en el mismo.



FUENTE: Hernández de Cos (2011).

La exclusión de estas partidas, con la excepción de las transferencias entre subsectores del sector de Administraciones Públicas, es equivalente a la incorporada en la de la reforma del PEC de 2011¹⁸.

La extensión de esta regla a las AATT, que no existía en la legislación anterior, resulta especialmente importante para lograr un control efectivo del gasto, dadas las elevadas responsabilidades en esta materia que estas administraciones poseen en España. Respecto a las Administraciones de la SS, su exclusión supone, en esencia, dejar fuera de la regla el gasto en pensiones (además de las prestaciones por desempleo mencionadas con anterioridad), lo que sería coherente con la necesidad de mantener una perspectiva de largo plazo en la financiación de estas prestaciones. El crecimiento anual de esta partida se encuentra en gran medida predeterminado por los parámetros de sistema y la evolución demográfica, por lo que resultaría difícil restringir anualmente su evolución.

El gráfico 4 presenta un ejercicio contrafactual de cómo habría funcionado la regla de gasto de haberse aplicado en el pasado. Como se puede apreciar en la figura, su aplicación en el período de expansión de 1999 a 2007 habría restringido sustancialmente el gasto anual permitido, de manera que se podría haber generado un margen de maniobra significativo que hubiera limitado el deterioro de las finanzas públicas que se ha producido desde 2009. Resulta, además, un complemento muy útil de la regla de déficit estructural, dado que, en períodos de expansión económica caracterizados, por ejemplo, por una expansión del mercado inmobiliario, los cálculos habituales del saldo estructural identifican como mejora estructural, y no puramente cíclica, los ingresos públicos que acompañan habitualmente a dichos episodios. La regla de gasto permite, sin embargo, disciplinar la evolución de esta partida en esos momentos, facilitando el ahorro de los ingresos extraordinarios.

Las excepciones a las reglas: la posibilidad de desviaciones respecto a los límites

Con carácter general, se entiende que el establecimiento de excepciones al cumplimiento de los límites fiscales resulta deseable y puede reforzar la credibilidad de su cumplimiento, siempre que estén bien delimitadas. En este sentido, la nueva Ley de Estabilidad detalla que el Estado y las CCAA podrán incurrir en déficit estructural y superar los límites de deuda pública en circunstancias excepcionales, entendiendo como tales las situaciones de catástrofe natural, recesión económica grave (definida de conformidad con lo dispuesto en

¹⁸ En el caso del PEC se permite, además, que la inversión pública considerada para la evaluación de la regla sea no el dato anual, sino un promedio de cuatro años, con el fin de evitar la volatilidad de esta variable, en particular en países pequeños.

la normativa europea y siendo necesario, además, que se dé una tasa de variación real del PIB negativa según las cuentas anuales de la CN) o emergencia extraordinaria¹⁹, aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Por su parte, las Administraciones de la SS podrán presentar déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones de la normativa del Fondo de Reserva de la SS²⁰, mientras que las CCLL deberán mantener siempre una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

La definición de recesión económica grave incluida en la Ley resulta algo más restrictiva que la que completa el PEC, dado que, como se ha señalado, exige que se registre una tasa de crecimiento del PIB real negativa²¹. En concreto, en el caso del PEC se establece que los déficits por encima del 3 % no se consideran «excesivos», siempre que el incumplimiento sea de escasa importancia, temporal y debido a circunstancias excepcionales. Entre estas últimas se incluyen las circunstancias inusuales sobre las cuales no tenga ningún control el Estado miembro y que incidan de manera significativa en la situación financiera de las AAPP, o en caso de una recesión económica grave²². Tras la reforma del PEC de 2005, esta última se define como una tasa de crecimiento anual del PIB real negativa o una pérdida acumulada de producto durante un período prolongado de crecimiento del PIB real muy bajo en relación con el crecimiento potencial. Por su parte, el TCEG mantiene las mismas cláusulas de excepcionalidad que el PEC, pero en relación con el objetivo de déficit estructural.

Por otra parte, la LEP permite que, en el caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, las AAPP, en su conjunto, podrán presentar un déficit estructural de hasta el 0,4 % del PIB nominal. La LEP se remite a los acuerdos europeos para la definición de qué reformas estructurales permiten estas desviaciones. En este caso, el PEC también permite desviaciones temporales del objetivo de medio plazo en el caso de que se produzcan reformas estructurales significativas con efectos presupuestarios positivos en el largo plazo²³, aunque el PEC no limita la magnitud de la desviación que se permite, por lo que, de nuevo, la ley orgánica es más restrictiva.

Período transitorio

Como se señaló en la introducción, la LEP establece un período transitorio que abarca desde la entrada en vigor de la Ley hasta el año 2020, primer año en el que serán de aplicación los límites de déficit estructural y deuda pública mencionados anteriormente. Durante ese período, la reducción del déficit estructural deberá ser de al menos un 0,8 % del PIB en promedio anual (con una distribución entre Estado y CCAA en función de los porcentajes de déficit estructural registrados a 1 de enero de 2012). Por su parte, la ratio de deuda pública deberá

19 Entendiendo como situaciones de emergencia extraordinaria aquellas que escapen al control de las AAPP y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social.

20 En este último caso el déficit estructural máximo admitido para la Administración Central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la SS.

21 En relación con la definición de «recesión económica grave», debería clarificarse si el PIB anual de referencia es el nacional, en cuyo caso la cláusula se activaría de manera uniforme y simétrica para todas las administraciones públicas concernidas, o si, por el contrario, las posibles divergencias entre la evolución del PIB del conjunto de España y el de una CA particular podrían llevar a una aplicación asimétrica y no uniforme de la cláusula de excepcionalidad. En este sentido, si bien es verdad que en promedio la presencia de tasas de variación del PIB anual negativas a nivel nacional suele venir acompañada de tasas del mismo signo para cada CA, no siempre ha sido el caso. En 2010, por ejemplo, la tasa de variación del PIB real nacional fue del -0,1 %, mientras que seis CCAA presentaron variaciones positivas o nulas. Por su parte, variaciones positivas del PIB nacional entre 1990 y 1992 vinieron acompañadas de tasas negativas presentadas por un promedio de tres CCAA por año, algo similar a lo ocurrido en el período 1982-1986, en el que dos CCAA en promedio por año presentaron tasas negativas frente a las tasas positivas del PIB real agregado.

22 Por su parte, se considerará temporal cuando las previsiones presupuestarias de la Comisión indiquen que el déficit se situará por debajo del valor de referencia al término de la circunstancia inusual o la recesión económica grave.

23 El PEC se refiere explícitamente al caso de las reformas de pensiones que supongan introducir un sistema de varios pilares y que incluyan un pilar obligatorio *fully funded*.

reducirse en el ritmo necesario para situarse por debajo del 60 % en 2020²⁴ ²⁵. Estos límites no serán aplicables en las situaciones excepcionales. Además, en 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, dado que el déficit público supera el 3 % del PIB en la actualidad y España se encuentra bajo Procedimiento de Déficit Excesivo en el contexto del PEC, las autoridades españolas deberán también cumplir las recomendaciones del Consejo Europeo asociadas a este procedimiento, que establecen ajustes del saldo estructural de cuantía específica²⁶. Con posterioridad, una vez se sitúe el déficit público por debajo del 3 % del PIB, los requerimientos del PEC también establecen una aproximación al objetivo de medio plazo, definido como saldo estructural próximo a cero, de un ajuste mínimo del 0,5 % del déficit estructural, que debe superar el 0,5 % si la deuda se encuentra por encima del 60 %, como es el caso de España en la actualidad. Por último, en cuanto a la aproximación al 60 % de ratio de deuda pública sobre PIB, el PEC actual establece una pauta de reducción de 1/20 en promedio anual en los tres últimos años de la desviación.

Conclusiones

La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria ha supuesto un paso significativo en la actualización del marco de reglas presupuestarias de aplicación a la actuación de las Administraciones Públicas en España. Incorpora un conjunto importante de los elementos institucionales que se han identificado por parte de la Comisión Europea como «mejores prácticas» en los ámbitos del encuadre legal (rango constitucional), determinación de límites cuantitativos al déficit público estructural, objetivos de deuda, regla de gasto público, cláusulas de excepción fijadas en la ley, procedimientos de seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos, transparencia, e inclusión explícita del principio de no rescate entre administraciones.

En particular, la aplicación de la Ley de Estabilidad ha supuesto ya una mejora en términos de transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas con la publicación regular de la ejecución presupuestaria de las Administraciones Territoriales. Esta mejora es especialmente significativa, dado que las carencias en la disponibilidad de información sobre estas administraciones impedían en el pasado detectar a tiempo la existencia de desviaciones presupuestarias y retrasaban la activación de los mecanismos para hacer cumplir los objetivos. Como resultado de la aplicación de la Ley, debe mejorarse también la información contenida en los presupuestos tanto del Estado como de las CCAA, de forma que se conozcan los supuestos de base de las proyecciones de ingresos y gastos, y se disponga también de la información sobre estas partidas en términos de contabilidad nacional, que es la definición relevante para las reglas fiscales existentes. En este sentido, podría ser útil disponer de un documento único antes de finalizar cada ejercicio que ofrezca una visión detallada de las proyecciones presupuestarias del conjunto de las Administraciones Públicas para el siguiente año y su compatibilidad con los objetivos marcados.

24 Asimismo, la variación del gasto anual no financiero de cada administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del PIB de la economía española. Además, siempre que el crecimiento del PIB real supere el 2 % anual o se generara empleo neto con un crecimiento de al menos el 2 % anual, la ratio de deuda pública sobre PIB se tendría que reducir en al menos 2 puntos porcentuales de PIB.

25 No obstante, si en 2020 no se supera el 60 % de deuda pública sobre PIB, alguna administración podrá superar su límite específico de deuda, siempre que cumpla con el criterio de déficit estructural. En todo caso, la administración correspondiente deberá reducir su deuda en el máximo plazo establecido por el PEC tomando como año inicial 2012 (es decir, aproximadamente 20 años).

26 Por ejemplo, en las Recomendaciones del Consejo Europeo a España de 9 de julio de 2012 con el objetivo de poner fin la situación de déficit excesivo (ECOFIN 12171/12), últimas disponibles en el momento de elaboración de este artículo, se estableció la necesidad de que la mejora del saldo estructural fuera del 2,5 % del PIB en 2013 y del 1,9 % del PIB en 2014.

Asimismo, la Ley de Estabilidad incluye también nuevos instrumentos coercitivos para asegurar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios por todos los niveles de gobierno, como son la posibilidad de establecer sanciones, el ajuste automático del gasto de las CCAA en determinados casos de incumplimiento e incluso la imposición de medidas de ajuste por parte del Gobierno central, de obligada observancia para las Administraciones Territoriales. Estos nuevos mecanismos de la Ley pueden ser muy efectivos para garantizar la disciplina, si se aplican con rigor y se establecen los procedimientos adecuados de supervisión de la ejecución presupuestaria durante el ejercicio.

La LEP establece un período transitorio, hasta 2020, para avanzar gradualmente en la reducción del déficit y la deuda desde sus niveles actuales hasta lograr situarlos por debajo de los límites establecidos en ese año. Durante este período se exigen unos requisitos mínimos de ajuste fiscal, que, junto con las recomendaciones del Consejo Europeo en el contexto del PEC, condicionarán el desarrollo de la política presupuestaria en los próximos años. El cumplimiento de los requerimientos anteriores exigirá, de hecho, un esfuerzo de consolidación fiscal muy significativo en términos cuantitativos y prolongado en el tiempo. En este sentido, resultaría útil establecer un programa presupuestario de medio plazo en que se proyecte la evolución de las distintas partidas de ingresos y gastos públicos, sobre la base de un escenario macroeconómico prudente, y en el que se detallen las distintas medidas, y la cuantificación de su impacto, que permitan culminar el ajuste fiscal en los términos establecidos en la LEP y el PEC. Este tipo de planificación presupuestaria podría favorecer la credibilidad del proceso de consolidación fiscal, anclar las expectativas de los agentes y facilitar una revisión en profundidad de los distintos programas de gastos y del sistema impositivo en todas las administraciones públicas.

Finalmente, debe recordarse que el Gobierno ha anunciado un reforzamiento adicional del marco presupuestario nacional con la creación de una institución fiscal independiente, que, aunque pendiente todavía de aprobación, tendrá funciones de análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por parte de las Administraciones, así como la evaluación de las previsiones económicas. Este tipo de instituciones se han demostrado útiles en otros países de nuestro entorno y podrían jugar un papel clave para afianzar la credibilidad de la política presupuestaria en España. Para ello resulta crucial que se dote a la institución de un grado de independencia, responsabilidades efectivas y recursos de acuerdo con las mejores prácticas a nivel internacional.

12.4.2013.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (2013). «Informe de proyecciones de la economía española», *Boletín Económico*, marzo.
- CABALLERO, J. C., P. GARCÍA PEREA y E. GORDO (2011). «La reforma de la gobernanza económica en la UEM», *Boletín Económico*, enero, Banco de España.
- COMISIÓN EUROPEA (2005). «New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance», nota de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, septiembre de 2005, disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp.
- (2010). «Public finances in EMU-2010», *European Economy*, n.º 4/2010.
- (2013). «European Economic Forecasts-Winter 2013», *European Economy*, n.º 1/2013.
- DENIS, C., D. GRENOUILLEAU, K. MC MORROW y W. RÖGER (2006). *Calculating potential growth rates and output gaps. A revised production function approach*, Economic Papers, 247, marzo, Comisión Europea.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011). «La reforma del marco fiscal en España», *Boletín Económico*, septiembre, Banco de España.
- KEMPKES, G. (2012). *Cyclical adjustment in fiscal rules: some evidence on real-time bias for EU-15 countries*, Discussion Paper n.º 15, Deutsche Bundesbank.